

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGEMBANGAN KOTA LAYAK ANAK DI KECAMATAN SEMAMPIR SURABAYA

Faradilla Nissa Safitri

ABSTRAK

Kota Surabaya merupakan salah satu kota yang dalam dua tahun terakhir meraih penghargaan sebagai Kota Layak Anak, yaitu kategori madya pada tahun 2011 dan nindya pada tahun 2012. Ini didukung oleh program-program yang dilakukan oleh berbagai kecamatan yang ada di Surabaya. Salah satunya adalah Semampir. Kecamatan Semampir termasuk salah satu dari tiga wilayah yang mendapatkan piagam sebagai kecamatan inisiasi program KLA dari pemerintah Kota Surabaya di tahun 2010 karena berhasil membuat beberapa program salah satunya penggratisan akta kelahiran untuk umur 0-18 tahun. Adanya program tersebut karena terdapat fakta masyarakat sebagai target group pada program ini ternyata memiliki kekurangan dalam hal merespon kebijakan yang di buat oleh pemerintah yang sering menjadi masalah. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan implementasi kebijakan pengembangan Kota Layak Anak di Kecamatan Semampir Surabaya.

Jenis penelitian yang digunakan adalah deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Subjek penelitian ini terdiri dari Kasie Sosial yang membawahi program KLA, Kasie Pencatatan sipil (akta lahir) di DispendukCapil Surabaya, Bunda PAUD, Konselor, Kasie Pemerintahan serta masyarakat yang ada di Semampir. Teknik pengumpulan data yang digunakan berupa wawancara, observasi, dan dokumentasi. Teknik analisis data dilakukan dengan menggunakan analisis data kualitatif berupa reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

Hasil penelitian ini mendeskripsikan implementasi kebijakan pengembangan Kota Layak Anak di Kecamatan Semampir Surabaya dapat dilihat dari variabel Disposisi para pelaksana kebijakan Kota Layak Anak sudah cukup baik kinerjanya dalam mengimplementasikan. Komunikasi menyatakan bahwa terdapat tiga variable pendukung jalannya implementasi yaitu transmisi, kejelasan dan konsistensi. Ketiga variable tersebut sebenarnya sudah dijalankan dengan cukup baik namun masih terdapat kekurangan Dari segi sumber daya baik pelaksana, penyediaan fasilitas, pemberian informasi maupun wewenang dapat dikatakan semuanya diimplementasikan dengan baik. Pada variabel struktur birokrasi, baik pada variable SOP maupun LSM yang terkait semuanya berjalan dengan cukup sesuai meskipun dalam hal pelaksanaan SOP. Saran yang diharapkan dapat bermanfaat bagi Kecamatan Semampir, yaitu: Perlunya meningkatkan sosialisasi melalui berbagai media atau cara-cara lain, Perlu diadakanya suatu evaluasi rutin yang bertujuan untuk memperbarui kurikulum pengajaran di PAUD, gaya pelayanan di bagian pengurusan, dan penambahan wawasan bagi konselor di pos curhat.

Kata kunci : Implementasi, Kota Layak Anak (KLA)

PENDAHULUAN

Indonesia bersama negara-negara di dunia sepakat untuk menempatkan kepentingan terbaik bagi anak dengan memenuhi hak-hak anak melalui suatu forum internasional yang mendeklarasikan "*World Fit for Children*". Deklarasi ini dilakukan pada tanggal 20 November 1989 di Amerika Serikat dan kemudian disahkan pada tanggal 2 September 1990 yang kemudian deklarasi ini ditindaklanjuti Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPP-PA) di Indonesia sejak tahun 2006 dalam bentuk upaya pengembangan Kabupaten/Kota Layak Anak (KLA). KLA adalah sistem pembangunan kabupaten/kota yang mengintegrasikan komitmen dan sumber daya pemerintah, masyarakat dan dunia usaha yang terencana secara menyeluruh dan berkelanjutan dalam kebijakan, program dan kegiatan untuk pemenuhan hak-hak anak. Inti dari KLA adalah terciptanya kabupaten/kota, dimana anak dapat tumbuh dan berkembang secara optimal serta terlindungi dari kekerasan dan diskriminasi. (www.kotalayakanak.org, diakses 6 Februari 2013)

Dalam membuat sebuah program diperlukan adanya tujuan yang jelas untuk memfokuskan para pelaksana kebijakan dalam melakukan implementasi program yang dimaksud. KLA bertujuan untuk membangun inisiatif pemerintah kabupaten/kota yang mengarah pada upaya transformasi Konvensi Hak-hak Anak (*Convention on the Rights of the Child*) dari kerangka hukum ke dalam definisi, strategi, dan intervensi pembangunan, dalam bentuk kebijakan, program dan kegiatan pembangunan, dalam upaya pemenuhan

hak-hak anak pada suatu dimensi wilayah kabupaten/kota.

Sejak KLA diadakan, Indonesia telah membuat undang-undang maupun dasar hukum untuk mengatur kebijakan program ini agar berhasil di masyarakat, salah satunya adalah Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia (PERMEN PP/PA) No. 2 Tahun 2009 tentang Kota Layak Anak yang kemudian mengalami revisi menjadi PERMEN PP/PA No. 11 tahun 2011 tentang kebijakan pengembangan kota layak anak. PERMEN baru tersebut mengalami banyak perkembangan dibanding yang sebelumnya karena permasalahan tentang anak di Indonesia makin hari dirasakan juga semakin kompleks. Peraturan Menteri ini sendiri mencakup tentang tujuan, sasaran, pemantauan, evaluasi dan hal-hal yang mendasari dan bagaimana seharusnya program kota layak anak dilakukan.

Pengembangan KLA di Indonesia dengan dimensi spasial kabupaten/kota yang besar terbilang jauh lebih kompleks dibanding dengan pengembangan sebuah 'kota' yang layak bagi anak di negara lain. Hal ini disebabkan oleh struktur administrasi dan wilayah yang besar di Indonesia. Namun dengan fakta dan kondisi yang ada tersebut tidaklah mengurangi semangat negara Indonesia, terbukti dari target pemerintah untuk kurun waktu 2010-2014, KPP-PA telah menargetkan pembentukan seratus kabupaten/kota layak anak di seluruh Indonesia (www.setkab.go.id diakses tanggal 12 Februari 2013) dari target yang ada sampai dengan saat ini, sudah terbentuk 75 kabupaten/kota layak anak di Indonesia

dan salah satu kota yang menerapkannya adalah Surabaya.

Kota Surabaya merupakan salah satu kota yang dalam dua tahun terakhir meraih penghargaan sebagai kota layak anak, yaitu kategori madya pada tahun 2011 dan nindya pada tahun 2012. Penghargaan ini sendiri memiliki lima kategori penghargaan yaitu Pratama, Madya, Nindya, Utama dan KLA yang fungsinya seperti level maupun kelas sehingga setiap kota/kabupaten peserta KLA harus terus meningkatkan level penghargaan setiap tahunnya dan indikator penilaian pun juga akan menjadi semakin kompleks. Level KLA merupakan kategori yang paling utama pada penghargaan ini, namun sampai sekarang belum ada kota yang mencapai level tersebut. (<http://surabayaku.asia/berita-surabaya/surabaya-raih-predikat-kota-layak-anak> diakses tanggal 7 maret 2013

Menurut Badan Pemberdayaan Perempuan Dan Keluarga Berencana Jawa Timur (BP2KB) dalam rangka untuk menentukan locus yang dapat dijadikan tempat penelitian, didapatkan informasi bahwa Kecamatan Semampir termasuk ke dalam kecamatan yang ikut mensukseskan program KLA ini. Kecamatan Semampir termasuk salah satu dari tiga wilayah yang mendapatkan piagam sebagai kecamatan inisiasi program KLA dari pemerintah Kota Surabaya di tahun 2010. Sebagai kecamatan inisiasi Semampir memiliki tingkat kesulitan yang cukup berbeda dari dua kecamatan lain, Dengan jumlah penduduk yang mencapai 17.632 Jiwa/Km² (<http://www.surabaya.go.id/dinamis/?id=922> diakses 9 maret 2013) dan letak geografisnya berada di sekitar pelabuhan Tanjung Perak dan kawasan wisata religi Ampel membuat wilayah ini setiap

tahunnya dipadati oleh pendatang dari daerah lain seperti Madura dan keturunan Arab untuk berwiraswasta yang akhirnya menetap tinggal di sana. Hal ini membuat tingkat pendidikan SDM di wilayah Semampir cukup rendah dan menjadikan pemahaman yang berhubungan dengan pengetahuan kesehatan anak, kebijakan pemerintah, dan hukum perlindungan anak masih sangat minim. (<http://m.pdiperjuangan-jatim.org> diakses 20 Maret 2013.

Berdasarkan observasi awal yang dilakukan di Kecamatan Semampir pada tanggal 4 maret 2013, didapatkan informasi sehubungan dengan upaya kecamatan ini dalam pemenuhan syarat program Kota Layak Anak. Terkait dengan lima kluster yang di sebutkan di atas, Semampir berhasil membuat beberapa program seperti, penggratisan akta kelahiran untuk umur 0-18 tahun, PAUD (Pendidikan Anak Usia Dini), bimbingan konseling pada korban KDRT (Kekerasan Dalam Rumah Tangga). Dilatarbelakangi oleh dengan penjelasan di atas, dalam penelitian ini penulis akan menjelaskan tentang Implementasi Kebijakan Pengembangan Kota Layak Anak Surabaya di Kecamatan Semampir Kota Surabaya.

KAJIAN PUSTAKA

A. Kebijakan Publik

1. Definisi Kebijakan

Istilah kebijakan dalam bahasa Inggris *policy* yang dibedakan dari kata *wisdom* yang berarti kebijaksanaan atau kearifan. Kebijakan merupakan pernyataan umum perilaku daripada organisasi. Menurut (Sirait :1996) kebijakan merupakan garis pedoman

untuk pengambilan keputusan. Kebijakan merupakan sesuatu yang bermanfaat dan juga merupakan penyederhanaan sistem yang dapat membantu dan mengurangi masalah-masalah dan serangkaian tindakan untuk memecahkan masalah tertentu, oleh sebab itu suatu kebijakan dianggap sangat penting.

kebijakan merupakan tugas intelektual pembuatan keputusan yang meliputi berbagai hal yaitu penjelasan mengenai tujuan yang ingin dicapai dari suatu kebijakan yang telah dibuat, penguraian kecenderungan untuk memilih beberapa tujuan yang sesuai dengan keadaan, pengembangan dampak dan kinerja kebijakan di masa depan, serta melakukan penelitian dan evaluasi.

Kebijakan yang dimaksud adalah PERMEN PP/PA No. 11 tahun 2011 tentang kebijakan pengembangan kota layak anak Pada penelitian ini berfokus pada akta kelahiran gratis, PAUD, Konseling yang menjadi hak anak, karena merupakan bagian dari perwujudan lima kluster hak dalam pemenuhan program kota layak anak.

2. Proses kebijakan publik

Dalam pembuatan sebuah kebijakan hendaknya didasarkan pada analisis kebijakan yang baik sehingga dapat menghasilkan kebijakan yang baik. Menurut Winarno (2007:31) ada tiga hal pokok yang perlu diperhatikan dalam analisis kebijakan diantaranya, yakni:

- a. Fokus utamanya adalah mengenai penjelasan kebijakan bukan mengenai anjuran kebijakan yang pantas.

- b. Sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi dari kebijakan-kebijakan publik diselidiki dengan teliti dan dengan menggunakan metodologi ilmiah.

Analisis dilakukan dalam rangka mengembangkan teori-teori umum yang dapat diandalkan tentang kebijakan-kebijakan publik dan pembentukannya, sehingga dapat diterapkannya terhadap lembaga-lembaga dan bidang-bidang kebijakan yang berbeda. Dengan demikian analisis kebijakan dapat bersifat ilmiah dan relevan bagi masalah-masalah politik dan social

B. Implementasi Kebijakan

1. Definisi Implementasi

Menurut Solichin (2004:1) sesuai kamus Webster implementasi adalah kegiatan merumuskan *to implement* (mengimplementasikan) yang berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu dan *to give practical effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu) termasuk tindakan yang dipilih oleh pemerintah untuk dilaksanakan atau tidak dilaksanakan.

Implementasi kebijakan merupakan penerapan dari kebijakan publik yang telah dirumuskan, dan bermuara kepada hasil yang dapat berupa kebijakan itu sendiri maupun manfaat yang dapat dirasakan oleh pemanfaat, sehingga implementasi kebijakan perlu dikaji lebih dalam apakah implementasi tersebut berhasil sesuai dengan tujuan atau dampak dari kebijakan karena

implementasi merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan yang menghasilkan *out put* yang menyangkut seberapa besar perubahan yang dicapai dari tujuan yang telah diprogramkan dan perubahan tersebut mudah di ukur, sebagai mana diungkapkan oleh Udoji dalam Solichin (2004:59) dimana pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan.

2. Unsur-Unsur Implementasi Kebijakan

Tachjan(2006:26) menjelaskan tentang unsur-unsur dari implementasi kebijakan yang mutlak harus ada yaitu:

a. Unsur pelaksana

Unsur pelaksana dapat dikatakan hal yang utama dalam implementasi karena merupakan penggerak/ yang menjalankan suatu kebijakan, terkait dengan penelitian ini maka pelaksana dari program penggratisan akta lahir di kecamatan Semampir adalah pegawai yang di tunjuk untuk melayani pengurusan akta lahir gratis di Kecamatan Semampir.

b. Adanya program yang dilaksanakan

Menurut Terry dalam Tachjan program merupakan rencana yang bersifat komprehensif yang sudah menggambarkan sumber daya yang akan digunakan dan terpadu dalam satu kesatuan (2006:31). Berdasarkan PERMEN PP/PA No.11 tahun 2011 tentang kebijakan pengembangan Kota Layak Anak, maka Kecamatan

Semampir berupaya mengimplementasikan permen tersebut ke dalam beberapa program seperti PAUD (Pendidikan Anak Usia Dini) sebagai pemenuhan pendidikan dan pemanfaatan waktu luang, pelayanan pembuatan akte kelahiran gratis untuk usia 0-18 tahun yang masuk ke dalam hak sipil dan kelengkapan identitas, juga bimbingan konseling bagi para korban KDRT.

c. Target group atau kelompok sasaran

Unsur implementasi kebijakan publik yang terakhir adalah target group atau kelompok sasaran. Tachjan mendefinisikan bahwa: "target group yaitu sekelompok orang atau organisasi dalam masyarakat yang akan menerima barang atau jasa yang akan dipengaruhi perilakunya oleh kebijakan" (2006:35).

Target group yang dimaksud dalam penelitian ini adalah penduduk dalam wilayah kecamatan semampir yang memiliki anak yang memiliki pengertian sesuai dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2002, yaitu anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan.

3. Model Implementasi Kebijakan

Salah satu model yang dapat digunakan dalam mendeskripsikan Implementasi program akta gratis anak adalah model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh George C. Edward III yang menamakan model implementasi

kebijakan publiknya dengan Direct and Indirect Impact On Implementation dalam Leo Agustino (2006 : 149) dimana terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan yaitu : (1) Komunikasi, (2) Sumberdaya, (3) Disposisi, (4) Struktur Birokrasi.

1. Komunikasi

Variabel pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan, menurut George C. Eward III, adalah komunikasi. Komunikasi, menurutnya lebih lanjut, sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan (atau dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi (atau pentransmisian informasi) diperlukan agar para pembuat keputusan di dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai (atau digunakan) dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut di atas, yaitu:

- a. Transmisi; penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi

yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (miskomunikasi), hal tersebut disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi di tengah jalan.

- b. Kejelasan; komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (street-level-bureuacrats) haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu/mendua). Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Tetapi pada tataran yang lain hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.
- c. Konsistensi; perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas (untuk diterapkan atau dijalankan). Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

2. Sumberdaya

Variabel atau faktor kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumberdaya. Sumberdaya merupakan hal penting lainnya, menurut George C. Edward III dalam Leo Agustino (2006 : 151) dalam mengimplementasikan kebijakan. Indikator

sumber-sumberdaya terdiri dari beberapa elemen, yaitu:

- a. Staf: sumberdaya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten dibidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak mencukupi, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.
- b. Informasi: dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk, yaitu pertama informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan disaat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan. Kedua informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.
- c. Wewenang: pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana

dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang itu nihil, maka kekuatan para implementor dimata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan. Tetapi, dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersebut ada, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Di satu pihak, efektivitas kewenangan diperlukan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan; tetapi di sisi lain, efektivitas akan menyurut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau demi kepentingan kelompoknya.

- d. Fasilitas: fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

3. Disposisi atau Sikap

Variabel ketiga yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik, bagi George C. Edwards III, adalah disposisi. Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan

tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias. Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi, menurut George C. Edward III dalam Leo Agustino (2006 : 152), adalah:

4. Struktur Birokrasi

Variabel keempat, menurut Edward III, yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebarkan sumberdaya-sumberdaya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.

Dua karakteristik, menurut Edward III, yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi/organisasi ke arah yang lebih baik, adalah: melakukan Standar Operating Prosedures (SOPs) dan melaksanakan Fragmentasi. SOPs adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan

para pegawai (atau pelaksana kebijakan/administratur/birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada tiap harinya sesuai dengan standar yang ditetapkan (atau standar minimum yang dibutuhkan warga). Sedangkan pelaksanaan fragmentasi adalah upaya penyebaran tanggungjawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja.

Berfokus pada aspek Implementasi Penggratisan Akta lahir Anak, PAUD, dan konseling sebagai upaya kesuksesan program Kota Layak Anak Surabaya di Kecamatan Semampir dengan menyebutkan fakta-fakta yang telah di jelaskan dalam latar belakang bahwa, meskipun Surabaya sudah mendapatkan penghargaan KLA dua tahun berturut- turut ternyata masih sedikit kecamatan di kota tersebut yang menerapkan program itu dengan baik dan salah satunya adalah Kecamatan Semampir. Untuk mengatasi kebutuhan pemenuhan hak anak sesuai dengan lima kluster yang ada, Kecamatan Semampir berhasil membuat beberapa program seperti Akta Lahir gratis, PAUD dan konseling. Berangkat dari alasan tersebut maka penelitian ini akan menjelaskan implementasi pengembangan Kota Layak Anak di Kecamatan Semampir menggunakan teori implementasi George Edward III. Teori ini diilih dengan didasari alasan bahwa fakta-fakta yang ditemukan dalam observasi awal penelitian menunjukkan kedekatannya dengan variabel yang dikemukakan oleh George Edward III tentang Sumber Daya sebagai salah satu indikator implementasi kebijakan.

METODOLOGI PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

penelitian ini dilakukan untuk nilai variabel mandiri baik, satu variabel atau lebih tanpa membuat perbandingan atau menghubungkan dengan variabel yang lain. Sedangkan berdasarkan jenis data dan analisis kualitatif, penelitian ini dilakukan dengan menggunakan data berbentuk kata, kalimat, gambar dan skema. Analisis data menggunakan teknik analisis kualitatif tanpa statistik atau biasanya disebut kualitatif deskriptif. Sugiyono (2010:14) menjelaskan bahwa penelitian dengan metode naturalistik atau kualitatif kebanyakan datanya adalah kualitatif.

Dari penjelasan diatas dapat diketahui bahwa pada penelitian Implementasi Kebijakan Kota Layak Anak di Kecamatan Semampir jenis penelitiannya berdasarkan tujuan terapan, metode naturalistik, tingkat eksplanasi deskriptif serta jenis data dan analisis kualitatif.

B. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini dilakukan di Kantor Kecamatan Semampir, Kota Surabaya

C. Fokus Penelitian

Fokus Implementasi Kebijakan Kota Layak Anak dengan Permenpan Nomor 11 Tahun 2011 tentang kebijakan pengembangan kota/kabupaten layak anak.dapat dilihat berdasarkan empat variabel yang diungkapkan George Edward III dimana implementasi dapat dimulai dari kondisi abstrak dan sebuah pertanyaan tentang apakah syarat agar implementasi kebijakan dapat berhasil, menurut George C. Edwards III ada empat variabel dalam kebijakan publik yaitu Komunikasi (Communications), Sumber Daya (resources), sikap (dispositions atau attitudes) dan struktur birokrasi (bureaucratic structure).

D. SUMBER DATA

Data dalam penelitian terdiri dari data primer dan data sekunder.

a. Data Primer

Data primer, yaitu data yang diperoleh oleh informan secara langsung dengan cara observasi dan wawancara. Dimana informan yang digunakan sebagai narasumber (*key informan*) dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- b. Kasie Sosial yang membawahi program KLA di Kecamatan Semampir
- c. Kasie Pencatatan sipil (akta lahir) di DispendukCapil Surabaya
- d. Kasie Pemerintahan bagian pengurusan akta lahir di Semampir
- e. Masyarakat yang di pilih sebagai informan untuk menjelaskan bagaimana implementasi penggratisan akta lahir anak dengan mengambil sampel sebanyak dua orang yang sudah/ sedang mengurus akta dan satu orang belum pernah mengurus akta dengan menggunakan teknik *snowball sampling* yaitu wawancara dicukupkan ketika informan dianggap sudah menjawab pertanyaan.
- f. Bunda PAUD di sekitar wilayah Semampir dan Konselor yang bekerja di Pos Curhat

b. Data Skunder

Data sekunder, yaitu data yang diperoleh secara tidak langsung. Data ini diperoleh dari studi kepustakaan, yaitu metode pengumpulan data dengan melihat beberapa literatur, antara lain:

catatan, buku, dokumen yang ada hubungannya dengan penelitian tersebut.

E. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan sesuatu yang penting dalam penelitian. Menurut Sugiyono terdapat dua hal utama yang mempengaruhi kualitas data hasil penelitian, yaitu kualitas instrumen penelitian dan kualitas pengumpulan data (2010:156). Pengumpulan data dapat dilakukan dengan tiga cara, yaitu melalui wawancara, angket dan observasi.

F. Teknik Analisis Data

Analisis data di dalam suatu penelitian merupakan hal yang penting agar data-data yang sudah terkumpul dengan cara yang dapat dipertanggung jawabkan dapat menghasilkan jawaban dari permasalahan. Menurut Susan Stainback dalam Sugiyono (2011:244) mengemukakan bahwa *"Data analysis is critical to the qualitative research process"* (Analisis data merupakan hal yang kritis dalam proses penelitian kualitatif). Lebih lanjut Sugiyono (2011:244) menjelaskan bahwa analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan dan dokumentasi, dengan cara mengklasifikasikan ke dalam kategori, memilih mana yang penting dan kemudian disimpulkan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Disposisi

Apabila pelaksanaan suatu kebijakan ingin berjalan secara efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga

dalam praktiknya tidak terjadi bias. Agar tidak seperti itu, setiap pegawai harus mengetahui tentang prosedur pengurusan akta lahir dari awal sampai jadi dalam bentuk dokumen, hal ini merupakan bagian dari komitmen dari pelaksana tersebut terhadap apa yang di kerjakan.

Tidak terkecuali pada pelaksanaan akta lahir di Kecamatan Semampir, para pelaksana dinilai cukup paham tentang apa itu Kota Layak Anak dengan program akta lahir didalamnya mulai dari dasar hukum yang menaungi yaitu UU No 23 Tahun 2002 tentang perlindungan anak yang menyebutkan bahwa tentang akta lahir merupakan hak dasar yang di terima seorang anak ketika dilahirkan dan inilah yang menyebabkan pengurusan akta lahir tidak di kenai biaya (Gratis) yang kemudian oleh Surabaya di perkuat dengan PP (Peraturan Pemerintah) No 37 tahun 2007 . UU tersebut berisi petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis (juklas dan juknis) akta lahir itu sendiri sementara persyaratan pengurusan di sebutkan dalam undang-undang terbaru yaitu pada pasal 43 ayat 1, Perda No 5 tahun 2011 tentang penyelenggaraan administrasi kependudukan.

Salah satu contoh komitmen yang ditunjukkan oleh Kecamatan Semampir adalah pada dalam hal pelaksanaan tugas yang ada. Dengan visi "SMART AND CARE " maka pemberian pelayanan kepada masyarakat selalu dikedepankan agar dapat memenuhi kebutuhan warga secara cepat dan

tepat, yang selaras dengan kedudukan aparaturnya Kecamatan Semampir sebagai abdi masyarakat yang tanggap dan profesional.

Hal tersebut dapat tercermin dari upaya pegawai Kecamatan Semampir untuk memaksimalkan kinerjanya dalam membantu warganya untuk mendapatkan akta lahir seperti mengupayakan kemudahan mendapatkan SKTM, mengadakan isbat nikah (pelegalan kawin siri di mata hukum) membuka kantor pengurusan akta lahir secara maksimal yaitu jam delapan pagi sampai jam setengah tujuh malam hal tersebut dilakukan karena masih terkait dengan usaha untuk menjadi wilayah yang menjadi rintisan Kota Layak Anak.

Komitmen lain yang di tunjukkan pada program KLA ini adalah dengan merekomendasikan para Bunda PAUD yang pendidikannya masih belum setara SLTA/ SMA sederajat untuk mengikuti kejar paket C karena seperti yang di ketahui mayoritas penduduk Semampir masih merupakan lulusan SD, hal tersebut dapat dilihat dari arsip kependudukan di Kecamatan Semampir yaitu sebanyak 40.053 orang dari total penduduk 171.178 ribu jiwa. Dengan dinaikannya kualitas tenaga pengajar di PAUD maka hal ini berdampak pula ke program pembuatan akta lahir di Semampir, karena peningkatan SDM tenaga pengajar PAUD ini terjadi di seluruh wilayah Semampir maka hal ini secara otomatis juga dapat membuka pemikiran dari masyarakat lain yang merupakan tetangga sekitar Bunda PAUD ataupun wali murid peserta PAUD melalui informasi ataupun diskusi yang di berikan para pengajar

tersebut kepada mereka mengenai pentingnya pembuatan akta lahir, sehingga lama kelamaan masyarakatpun menjadi sadar dan segera menguruskan akta lahir bagi anaknya.

2. Komunikasi

Variabel selanjutnya yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan, menurut George C. Eward III, adalah komunikasi. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus dikomunikasikan kepada setiap bagian agar para implementor konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

Terdapat tiga indikator yang dapat digunakan dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut di atas, yaitu:

a) Transmisi

Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (miskomunikasi), hal tersebut disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi di tengah jalan.

Dari sudut pandang transmisi yang menekankan pada alur komunikasi, pelaksanaan pembuatan akta lahir gratis sebagai bagian dari program Kota Layak Anak sudah cukup baik, karena sosialisasi program ini telah sampai ke masyarakat. Hal ini terlihat dari jawaban yang di berikan masyarakat pada saat wawancara dan itu menandakan program-program di bawah naungan KLA seperti PAUD, Konseling, dan pos curhat sudah di terima di masyarakat Semampir itu sendiri.

b) Kejelasan

Komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas dan tidak membingungkan. Kejelasan penyampaian informasi pada implementasi program akta lahir gratis di nilai sudah berjalan baik, hal ini terlihat dari penerimaan informasi yang di berikan Kecamatan Semampir yang telah berkoordinasi dengan aparaturnya lain terkait prosedur pembuatan akta lahir seperti RT/RW dan lurah kepada masyarakatnya, mereka menilai bahwa semenjak menjadi Kecamatan inisiasi Semampir lebih jelas dan terperinci lagi dalam memberikan informasi sehingga mereka tidak salah kaprah dan hanya menangkap setengah-setengah informasi tersebut.

3. Sumber Daya

Variabel atau faktor selanjutnya yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumberdaya. Sumberdaya merupakan hal penting lainnya, menurut George C. Edward III dalam Leo Agustino (2006 :

151). Indikator sumber daya meliputi Staf, Informasi, Wewenang dan Fasilitas.

Pelaksanaan suatu kebijakan tidak akan lancar jika pelaksanaannya tidak cakap juga menguasai keadaan, namun hal itu tidak terjadi pada Kecamatan Semampir dimana para pegawai berusaha memberikan yang terbaik bagi masyarakat, kinerja pegawai yang cukup baik ini di nilai sendiri oleh masyarakat selama sesi wawancara.

Dilihat dari jumlahnya, pegawai di Kecamatan Semampir bagian pengurusan surat kependudukan yang sebanyak delapan orang juga dinilai telah sesuai dengan kapasitas dimana tidak kekurangan sehingga menyebabkan adanya *overlapping* namun juga tidak berlebihan sehingga muncul kesenjangan di antara sesama pegawai itu sendiri. Jadi antar sesama pegawai pun bisa memaksimalkan kinerja mereka.

Dari segi fasilitas Kecamatan Semampir juga cukup lengkap dengan tersedianya ruang tunggu yang cukup nyaman dengan ruang baca di salah satu sudut dan juga ruang menyusui bagi pemohon yang membawa bayi saat mengurus akta. Sehingga membuat penduduk Semampir lebih sabar lagi untuk menunggu antrian.

Dalam menjalankan fungsinya, setiap pelaksana sudah memperoleh SOP sehingga informasi tentang pelaksanaan tugas dan fungsi serta bagaimana menjalankan tugas dan fungsinya telah dipahami oleh masing-masing pelaksana dalam memberikan pelayanan sesuai dengan aturan yang ada.

Wewenang yang merupakan syarat penting dalam legitimasi memberikan suatu batasan-batasan jelas, sehingga pelaksana dapat menjalankan suatu tugas tanpa melanggar peraturan. Pada implementasi akta lahir gratis di Kecamatan Semampir, masing-masing pelaksana dibentuk serta menjalankan tugas dan fungsi berkaitan dengan prosedur pelaksanaan telah didasari oleh peraturan yang jelas.

Pada indikator sumber daya, akta lahir gratis bisa dikatakan baik dalam implementasinya, karena setiap variabel dalam indikator sumber daya telah dipenuhi dengan baik oleh Kecamatan Semampir.

4. Struktur Organisasi

Variabel keempat, menurut Edward III, yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi. Dua karakteristik, menurut Edward III, yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi/organisasi ke arah yang lebih baik, adalah: melakukan *Standart Operating Prosedures* (SOPs) dan melaksanakan Fragmentasi. SOPs adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan/administratur/ birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada tiap harinya sesuai dengan standar yang ditetapkan (atau standar minimum yang dibutuhkan warga). Sedangkan pelaksanaan fragmentasi adalah upaya penyebaran tanggungjawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja.

Melihat dari sudut pandang SOP pada pelaksanaan akta lahir gratis di Kecamatan Semampir, nampak pelaksanaannya bisa dikatakan baik meskipun pegawai tidak benar-benar mendalami SOP itu sendiri. Dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya, para pelaksana telah memiliki SOP yang dapat dijadikan acuan pelaksanaan. Dimulai dari Kasie Sosial, Kasie Pemerintahan, dan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil telah memiliki mekanisme bagaimana implementasi prosedur akta lahir gratis di masyarakat.

Pengimplentasian program Kota Layak Anak di Kecamatan Semampir tidak lepas dari bantuan lembaga kemasyarakatan (LSM) yang terkait, meskipun telah mengalami pergantian LSM yang menaungi sebanyak dua kali yaitu dari PLAN ke wahana visi namun hal tersebut tidak merubah apapun dari apa yang telah di programkan oleh Kecamatan Semampir, sehingga dapat di katakan bahwa adanya LSM tersebut membantu jalanya program KLA di Kecamatan Semampir.

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian analisis mengenai implementasi kebijakan kota layak anak di Kecamatan Semampir dengan focus pada program-program yang berada di dalamnya seperti pengurusan akta lahir gratis untuk anak, PAUD, dan konseling maka tingkat keberhasilan dari kebijakan tersebut dapat dilihat dari indikator teori George Edward III yaitu : disposisi/komitmen, komunikasi, sumber daya, dan struktur birokrasi dan menghasilkan kesimpulan bahwa implementasinya sudah cukup

baik, dengan penjelasan untuk tiap variabel adalah sebagai berikut :

1. Para pelaksana kebijakan Kota Layak Anak terutama pada program-program yang di bawah naungan kebijakan tersebut sudah cukup baik kinerjanya dalam mengimplementasikan PERMEN PP/PA No. 11 Tahun 2011 Tentang Kebijakan Pengembangan Kota Layak Anak sebagai bagian dari pemenuhan hak-hak anak itu sendiri. Hal ini masuk dalam indikator komitmen/disposisi.
2. Indikator komunikasi menyatakan bahwa terdapat tiga variable pendukung jalannya implementasi yaitu transmisi, kejelasan dan konsistensi. Ketiga variable tersebut sebenarnya sudah dijalankan dengan cukup baik namun masih terdapat kekurangan yaitu pemahaman dari masyarakat yang menerima informasi dengan setengah-setengah sehingga menimbulkan salah paham. Sehingga faktor pengkomunikasian ke masyarakatlah yang harus diperbaiki
3. Dari segi sumber daya baik pelaksana, penyediaan fasilitas, pemberian informasi maupun wewenang dapat dikatakan semuanya diimplementasikan dengan baik. Namun masyarakat sebagai target group disini memiliki kekurangan dalam hal merespon kebijakan, setelah di lakukan penelitian dengan melihat dari data penduduk Kecamatan Semampir dan hasil wawancara hal tersebut disebabkan oleh rendahnya tingkat pendidikan masyarakat Semampir
4. Pada variabel struktur birokrasi, baik pada variable SOP maupun LSM yang terkait semuanya berjalan dengan

cukup sesuai meskipun dalam hal pelaksanaan SOP, para pegawai tidak benar – benar melihat peraturan yang ada melainkan berdasarkan pengalaman, dan meskipun sudah berganti sponsor LSM namun hal tersebut tidak mengganggu jalannya program KLA yang sudah di buat sebelumnya.

Jadi secara garis besar dapat disimpulkan bahwa Kantor Kecamatan Semampir Surabaya telah berupaya semaksimal mungkin dalam mengimplementasikan kebijakan program Kota Layak Anak yang baik kepada masyarakatnya. Meskipun masih ditemui beberapa kekurangan yang di sebabkan oleh masyarakatnya sendiri, hal tersebut masih dapat diatasi dengan baik oleh para pelaksana.

B. Saran

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan mengenai pembuatan akta lahir secara gratis untuk anak sebagai bagian dari program Kota Layak Anak maka dapat dikemukakan beberapa saran yang diharapkan dapat bermanfaat bagi Kecamatan Semampir, yaitu:

1. Perlunya meningkatkan sosialisasi melalui berbagai media atau cara-cara lain sehingga dapat mengurangi ketidakpahaman masyarakat terhadap suatu kebijakan.
2. Perlu adanya suatu upaya untuk meningkatkan kualitas Sumber Daya Masyarakat Semampir sehingga penduduknya tidak lagi tertinggal.
3. Perlu diadakanya suatu evaluasi rutin yang bertujuan untuk memperbarui kurikulum pengajaran di PAUD, gaya pelayanan di bagian pengurusan, dan penambahan

wawasan bagi konselor di pos curhat, sehingga program-program tersebut dapat mengikuti arus perubahan jaman.

DAFTAR PUSTAKA

Agustino, Leo. 2006. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung :Alfabeta .

Barnen, Radda.1996.*Save the Children*, Swedia: Children on Their Housing

Dunn, William N.2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Muchsin dan Fadillah Putra. 2002.*Hukum dan Kebijakan Publik*. Surabaya: Averroes Press.

Sirait,Alfonsus.1996. *Manajemen jilid 1*.Jakarta: Erlangga.

Wahab,Solihin Abdul. 2004. *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Cetakan Keempat. Jakarta: Bumi Aksara.

Wahab, Solihin Abdul.2008. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. UPT Penerbitan Universitas Muhammadiyah, Malang.

Sugiyono. 2010. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung: Alfabeta.

-----, 2011. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.

Syafi'ie, Inu Kencana (penyunting). 1992. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Eresco.

Tachjan, 2006. *Implementasi Kebijakan Publik Dan Sosial Politik* . Bandung :Puslit KP2W Lemlit UNPAD.

Usman, Husaini dan Purnomo Setiady A. 2009. *Metode Penelitian Sosial*. Jakarta: Bumi Aksara

Winarno, Budi, 2007. *Kebijakan Publik : Teori dan Proses*. Yogyakarta : Media Pressindo (Anggota Ikapi).

Sumber Perundang-undangan

Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 11 Tahun 2011 tentang kebijakan pengembangan kabupaten/ kota layak anak.

UU Nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan

UU Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak

Sumber Internet

<http://m.pdiperjuangan-jatim.org/index.php?mod=berita&id=576>
(diakses 20 Maret 2013)

<http://surabayaku.asia/berita-surabaya/surabaya-raih-predikat-kota-layak-anak>

<http://www.surabaya.go.id/dinamis/?id=922>

<http://www.setkab.go.id/nusantara-5930-pemerintah-targetkan-100-kota-layak-anak-pada-2014.html>.12 februari 2013

UNICEF Innocenti Research Centre.2012. Innocenti Digest no. 10: Poverty and exclusion among urban children
<http://www.unicef-irc.org/media-centre/press-kit/digest10/> .31 mei 2013

